

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА СТОЛИЦ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

И. Н. Сафин

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

## LEGAL REGULATION OF THE CAPITAL-CITIES' STATUS IN FOREIGN COUNTRIES OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES

I. N. Safin

*National Research University «Higher School of Economics»*

**Аннотация:** проводится анализ конституций, законов о статусе столиц, об административно-территориальном делении, о местном самоуправлении стран СНГ. Рассматривается тождественность основных положений законов о статусе столиц в ряде стран как проявление конвергенции правовых систем стран СНГ и как одна из основных характеристик правового регулирования статуса столиц. Сделаны выводы о наделении столицы особым статусом в связи с осуществлением столичных функций и о низкой степени самостоятельности органов местного самоуправления в столицах, что объясняется повышенным вниманием органов государственной власти.

**Ключевые слова:** столица, местное самоуправление, территориальное управление, статус столицы, Содружество Независимых Государств, функции столицы.

**Abstract:** the author analyzes the constitutions, laws on the capital-city status, on administrative and territorial division, and on local self-government in the CIS countries. The author considers the identity of the main provisions of the laws on the capital-city status in a number of countries as a manifestation of the legal systems convergence in the CIS countries and as one of the main characteristics of the legal regulation of the capital-city status. There are conclusions in the paper about the granting of a special status to the capital-cities in connection with the implementation of the capital-cities functions and the low degree of independence of local self-government bodies in the capitals, which could be explained by the increased attention of state authorities.

**Key words:** capital-city, local self-government, territorial administration, status of the capital-city, Commonwealth of Independent States, capital-city functions.

В 1991 г. Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР) и Украина образовали Содружество Независимых Государств<sup>1</sup> (далее – Содружество, СНГ)<sup>2</sup>.

Следует отметить, что направления конституционного развития государств Содружества в целом аналогичны, об этом можно судить и по

<sup>1</sup> В соответствии с Протоколом от 21 декабря 1991 г. к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств сторонами Соглашения являются Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан и Украина. Согласно Указу Президента

Украины от 19 мая 2018 г. № 139/2018 «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 2 мая 2018 г. «О приостановлении действия для Украины отдельных международных договоров, заключенных в рамках Содружества Независимых Государств» принято решение об окончательном прекращении участия Украины в уставных органах СНГ.

<sup>2</sup> Для целей статьи названия государств – участников СНГ приводятся в соответствии с указанными в конституциях краткими или дополнительными наименованиями.

тексту конституций, и по форме государственного устройства, и по стремлению следовать основным демократическим ценностям. Исследователи отмечают, что общий «рецепт» конституции постсоциалистического государства представляет собой относительно успешное сохранение социалистического прошлого и имевшихся конституционно-правовых институтов, приводимых при этом в соответствие с новыми реалиями, а также инклюзию выработанных в ходе демократического строительства собственных идей<sup>3</sup>.

Государства Содружества объединяет не только членство в организации, сложившиеся связи, историческая общность народов и единое геэкономическое пространство. Данные государства отказались от федеративной формы государственного устройства и являются унитарными по форме государственного устройства<sup>4</sup>. Исключение составляет Российская Федерация – федеративное государство, поэтому исследование касается только зарубежных стран СНГ.

Б. А. Страшун отмечал, что в унитарных государствах чисто симметричное устройство встречается нечасто и выделял особый статус столиц по сравнению с остальными территориальными единицами высшего уровня<sup>5</sup>. Целью данного исследования является проверка справедливости данного тезиса на основе анализа конституционно-правовых норм зарубежных стран Содружества, а также выявление ключевых особенностей правового регулирования статуса столиц.

#### **Конституции стран Содружества: закрепление норм о статусе столиц**

Анализ конституций стран Содружества представляется особенно необходимым, поскольку включение тех или иных положений в текст конституции подчеркивает их значимость для государства, общества, личности.

<sup>3</sup> См.: Нечкин А. В. Конституции стран СНГ и других постсоциалистических государств : сравнительно-правовой обзор // Российское право : образование, практика, наука. 2018. № 5 (107). С. 81.

<sup>4</sup> См.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для вузов. М., 2013.

<sup>5</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2010. С. 801. URL: <https://znanium-com.proxylibrary.hse.ru/catalog/product/216065> (дата обращения: 20.04.2021).

Согласно единственной релевантной статье Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. город Баку является столицей Азербайджана<sup>6</sup>. При этом перечень административно-территориальных единиц или их видов не приводится.

В Конституции Республики Армения от 5 июля 1995 г. указано, что город Ереван является столицей Армении и общиной, а особенности территориального управления и местного самоуправления в городе Ереване установлены законом<sup>7</sup>. Всего в Республике выделяются два вида административно-территориальных единиц: марзы (области) и общины.

Конституция Республики Беларусь содержит положения о том, что город Минск является столицей Беларуси, а его статус определяется законом<sup>8</sup>. Территория Республики Беларусь включает в себя области, районы, города и другие административно-территориальные единицы. Отдельно город Минск упоминается в нормах о республиканском референдуме и об избрании Совета Республики – одной из палат парламента Республики Беларусь. Исходя из содержания и способа построения данных норм, можно сделать вывод, что предполагается равнозначность областей и города Минска.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан столицей Казахстана является город Астана, статус которой наряду с административно-территориальным устройством Республики определяется законом<sup>9</sup>. Посредством конституционного закона в столице может устанавливаться особый правовой режим в финансовой сфере. Это положение было внесено в Конституцию Республики Казахстан в 2017 г. и

<sup>6</sup> Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. URL: <https://ru.president.az/azerbaijan/constitution> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>7</sup> Конституция Республики Армения от 6 декабря 2015 г. // Официальный сайт Президента Республики Армения. URL: <https://www.president.am/ru/constitution-2015/> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>8</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп. от 17.10.2004) // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 21.04.2021).

<sup>9</sup> Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: [https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution) (дата обращения: 22.04.2021).

связано с созданием и организацией деятельности на территории столицы Международного финансового центра «Астана»<sup>10</sup>. Конституцией предусмотрены также нормы об избрании Сената (одна из палат парламента), о республиканском референдуме, в них упоминается столица. Акимы (руководители местных исполнительных органов) областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики, который имеет право на отмену или приостановление действия актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Перечень видов административно-территориальных единиц не приводится.

В Конституции Кыргызской Республики закреплено, что города Бишкек (также является столицей) и Ош являются городами республиканского значения, статус которых определяется законом<sup>11</sup>. Перечень видов административно-территориальных единиц не приводится.

Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. устанавливает, что столицей является город Кишинэу (Кишинёв), статус которой регламентируется органическим законом<sup>12</sup>. В статье об административно-территориальном устройстве приводится перечень видов административно-территориальных единиц, в котором отдельно выделено только автономно-территориальное образование Гагаузия (город Кишинёв не выделяется).

Согласно Конституции Таджикистана столицей Республики Таджикистан является город Душанбе<sup>13</sup>. В соответствии с Конституцией город Душанбе, Горно-Бадахшанская автономная

область, области, города и районы республиканского подчинения приведены в нормах, посвященных избранию палаты национального парламента – Маджлиси милли, назначению и освобождению судей военных судов, отдельным вопросам судебной системы. Президент Таджикистана назначает и освобождает председателей административно-территориальных единиц, имеет право распустить местные представительные органы. В Конституции приводится перечень видов административно-территориальных единиц, отдельно выделена Горно-Бадахшанская автономная область, но не город Душанбе.

Конституция Туркменистана содержит положения о том, что город Ашхабад является столицей<sup>14</sup>. Предусмотрено также, что в состав одной из палат парламента (Халк Маслахаты) входят по восемь представителей от каждого велаята (административно-территориальная единица) и города Ашхабада. В Конституции Туркменистана приведены виды административно-территориальных единиц, среди которых город Ашхабад, или столица, напрямую не упоминается.

Конституция Республики Узбекистан включает статью о том, что город Ташкент является столицей Узбекистана<sup>15</sup>. В разделе об административно-территориальном устройстве приводится перечень видов территориальных единиц, при этом город Ташкент, или столица, не выделяется. В статье Конституции об изменении границ между территориальными единицами Узбекистана город Ташкент перечисляется наряду с областями и Республикой Каракалпакстан. Представительство в верхней палате парламента осуществляется в равном количестве – по шесть человек – от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента. Президент Узбекистана назначает хокимов (возглавляет представительную и исполнительную власть) областей и города Ташкента, а также председателей судов областей и города Ташкента и их заместителей. Народные депутаты Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента пред-

<sup>10</sup> Конституция Республики Казахстан : науч.-практ. комментарий (Конституционный Совет Республики Казахстан, 2018 г.). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38623503](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38623503) (дата обращения: 22.04.2021).

<sup>11</sup> Конституция Кыргызской Республики : принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 г. // Централизованный банк данных правовой информации. Министерство юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 22.04.2021).

<sup>12</sup> Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Государственный реестр правовых актов. Министерство юстиции Республики Молдова. URL: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=111918&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ru) (дата обращения: 22.04.2021).

<sup>13</sup> Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. // Министерство юстиции Республики Таджикистан. URL: <https://adliya.tj/ru/constitution> (дата обращения: 23.04.2021).

<sup>14</sup> Конституция Туркменистана // Информационная система «ПАРАГРАФ». URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31337929#pos=113;-58](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31337929#pos=113;-58) (дата обращения: 23.04.2021).

<sup>15</sup> Конституция Республики Узбекистан // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/35869> (дата обращения: 23.04.2021).

ставляют рекомендации в отношении членов Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан. Вновь текст Конституции позволяет судить о равнозначности областей и столицы.

Конституция Украины содержит следующие положения: 1) город Киев является столицей и имеет специальный статус; 2) местные государственные власти осуществляют исполнительную власть в Киеве с учетом особенностей, определенных в отдельных законах; 3) вопросы осуществления местного самоуправления в городе Киеве определены отдельным законом<sup>16</sup>. При этом указанные особенности устанавливаются отдельными законами не только для Киева, но и для Севастополя (в настоящее время Севастополь входит в состав Российской Федерации и является городом федерального значения). В Конституции Украины приводится подробный перечень административно-территориальных единиц и их виды.

#### **Законодательство стран Содружества о статусе столиц и местном самоуправлении**

Конституционно-правовое регулирование статуса столиц стран Содружества в большинстве случаев дополняется правовыми актами о статусе столиц, которые приняты в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Республике Молдова, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане, Украине<sup>17</sup>. Специальный закон не принят в Азербайджане и Армении, где действует Закон Республики Армения от 15 января 2009 г. № ЗР-5

<sup>16</sup> Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (254к/96-ВР) // Верховная рада Украины. Официальный веб-портал парламента Украины. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата обращения: 23.04.2021).

<sup>17</sup> Закон Республики Беларусь 12 июля 2000 г. № 410-3 «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска»; Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 г. № 296-III «О статусе столицы Республики Казахстан»; Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2013 г. № 218 «О статусе столицы»; Закон № 136 от 17 июня 2016 г. «О статусе муниципия Кишинэу»; Закон Республики Таджикистан от 2 января 2018 г. № 1494 «О статусе столицы Республики Таджикистан»; Закон Туркменистана от 26 марта 2016 г. № 368-V «О статусе столицы Туркменистана»; Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 г. № 420-XII «О статусе и структуре управления города Ташкента – столицы Республики Узбекистан»; Закон Украины от 15 января 1999 г. № 401-XIV «О столице Украины – городе-герое Киеве».

«О местном самоуправлении в городе Ереване». Представляется целесообразным начать проведение анализа правового регулирования статуса столиц с тех стран Содружества, где принят специальный закон.

В законах о статусе столиц, принятых в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане, Украине, имеются структурные единицы, согласно которым столица признается административным и политическим центром государства. В ряде законов добавляются другие аспекты центральной роли столицы: экономика, образование, наука, культура. В Законе Республики Молдова от 17 июня 2016 г. № 136 «О статусе муниципия Кишинэу» такой характеристики не содержится.

Территория столицы, как правило, отличается от иной государственной территории значительной концентрацией центральных органов власти<sup>18</sup>. Размещение органов государственной власти, местного самоуправления, представительств иностранных государств является одной из функций столицы<sup>19</sup>. В рассматриваемых законах Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Украины закреплено положение о том, что столица является местом нахождения резиденции главы государства, органов государственной власти, дипломатических представительств, консульских учреждений. При этом в Казахстане, Кыргызстане, Туркменистане допускается размещение отдельных органов государственной власти вне столицы. Законами о статусе столиц Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана предусматривается нахождение в столице оригинала конституции государства. Законом «О статусе муниципия Кишинэу» размещение в столице органов государственной власти, представительств и учреждений иностранных государств прямо не предусмотрено.

В осуществлении функций столиц Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Украины предусмотрено участие государственных органов, что выражается в различных формах: утверждение правовых актов, касающихся столицы (Казахстан, Туркменистан),

<sup>18</sup> См.: Территория в публичном праве / И. А. Алябастрова [и др.]. М., 2013.

<sup>19</sup> См.: *Таболин В. В.* Столицеведение: правовые подходы к исследованию // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 3–9.



в том числе генерального плана (Беларусь, Таджикистан, Туркменистан), содействие в осуществлении функций столицы (Кыргызстан, Таджикистан), взаимодействие с центральными государственными органами (Беларусь, Украина). Статьи о содействии органов государственной власти в осуществлении функций столицы в законах Кыргызстана и Таджикистана практически полностью идентичны и касаются разработки и реализации целевых программ развития, осуществления планов по развитию объектов инфраструктуры.

Законы о статусе столиц Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Украины, кроме полномочий, как правило, предусмотренных законами о местном самоуправлении, наделяют представительные, исполнительные органы дополнительными полномочиями, связанными с функциями столицы. Например, согласно Закону «О статусе столицы Республики Таджикистан» маджлис народных депутатов города Душанбе (представительный орган) наряду с полномочиями, предусмотренными законодательством, обеспечивает реализацию функций столицы. Киевский городской голова наделяется дополнительными полномочиями в целях обеспечения осуществления городом Киевом столичных функций. Киевскому городскому Совету предоставляются дополнительные права в связи с осуществлением городом Киевом столичных функций. Закон Кыргызской Республики «О статусе столицы» предусматривает дополнительный перечень вопросов местного значения, помимо тех, что определены Законом Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. № 101 «О местном самоуправлении».

Законы о статусе столиц Беларуси, Таджикистана, Туркменистана включают понятие статуса столицы, определяемое как правовое положение, предусматривающее права, обязанности, гарантии, связанные с осуществлением функций и задач столицы. Другим общим положением в законах указанных стран является закрепление особенностей обеспечения безопасности и общественного порядка в столице. Необходимо также отметить тождественность формулировок о дополнительной регламентации проведения массовых мероприятий (собрания, митинги и т. д.), о возможности установления особенностей въезда, учета и регистрации граждан, движения транспорта, санитарно-эпидемиологических мер.

Идентично сформулированы и положения законов о статусе столиц Беларуси, Казахстана, Таджикистана, Туркменистана о задачах органов власти в столице, к которым относятся: 1) создание условий для: а) выполнения столичной роли центра государства в различных направлениях; б) деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, дипломатических представительств иностранных государств, расположенных в столицах; в) организации и проведения международных и общегосударственных мероприятий; 2) повышение конкурентных возможностей столицы, обеспечение устойчивого развития города; 3) развитие столицы как центра международных отношений. В законе о статусе столицы Кыргызстана аналогичные положения включены в статью о функциях органов местного самоуправления.

В Душанбе, Ашхабаде, Астане архитектурная, градостроительная и строительная деятельность должна осуществляться в соответствии с генеральным планом. В Астане и Ашхабаде дополнительно создается градостроительный совет столицы, возглавляемый руководителем местного исполнительного органа. Важно отметить, что и положения об элементах инфраструктуры столицы практически тождественны в законах о статусе столиц Казахстана и Туркменистана.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос гарантий, а также материального и финансового обеспечения осуществления столичных функций. Данные положения в законах о статусе столиц Беларуси, Таджикистана, Туркменистана предусматривают выделение необходимых материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления функций столицы. В законах о статусе столицы Белоруссии, Кыргызстана, Таджикистана имеются положения о гарантиях, которые заключаются в передаче имущества и принятии мер, необходимых для осуществления функций столицы. Согласно закону о статусе столицы Таджикистана финансирование расходов на выполнение функций столицы учитывается при принятии бюджета Республики, столице выделяются субвенции и субсидии, предусмотрено представление государственных гарантий инвестициям. В законе о статусе столицы Казахстана положений о гарантиях или материально-финансовом обеспечении осуществления столичных функций не имеется. Отдельная глава о финансово-экономических основах предусмотрена в законе о статусе

столицы Кыргызстана, например мэрия может создавать фонд развития города. Особенности бюджета города Киева определяются Бюджетным кодексом Украины. В случае принятия органами государственной власти решений, требующих дополнительных расходов, такие решения сопровождаются передачей необходимых ресурсов. Наконец, доходы бюджета города Киева формируются в том числе за счет трансфертов из государственного бюджета на выполнение столичных функций.

Исследование показало, что многие положения в законах о статусе столицы Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Украины схожи либо тождественны. В научной литературе подтверждается непрерывная конвергенция правовых систем и формирование единого правового пространства Содружества, одним из направлений которых является унификация законодательства<sup>20</sup>. В рамках Содружества деятельность по сближению законодательства государств осуществляется Межпарламентской Ассамблеей СНГ, принявшей более 550 модельных правовых актов<sup>21</sup>. Позиция стран – участников Содружества заключается в том, что модельное законодательство ориентирует национальные законодательства на общепризнанные правовые нормы и лучшие примеры законодательства. Представляется, что такая позиция имеет право на существование, однако в законодательстве должны быть учтены особенности общественных отношений в отдельно взятом государстве. Практически полная тождественность, «слепое» заимствование отдельных структурных единиц правовых актов не может свидетельствовать о качестве правовых актов, тем более, когда правовой акт регулирует статус столицы.

Закон от 17 июня 2016 г. № 136 «О статуте муниципалитета Кишинэу» существенно отличается по содержанию от законов Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Украины. Основные положения Закона «О статуте муниципалитета Кишинэу» посвящены деятельности муниципального совета, генерального

примара, возглавляющего администрацию муниципалитета, претора (представителя примара в конкретном секторе управления), претурры, организации муниципальных публичных служб, вопросам, связанным с муниципальным имуществом и формированием муниципального бюджета. Муниципалитет Кишинэу обладает автономией в принятии решений, а также организационной, управленческой и финансовой автономией, которая предусмотрена и для других административно-территориальных единиц, где осуществляется местное самоуправление в соответствии с Законом от 28 декабря 2006 г. № 436 «О местном публичном управлении». В целом следует отметить, что Закон «О статуте муниципалитета Кишинэу» не содержит каких-либо положений, обусловленных специфическим статусом столицы.

В Узбекистане было принято постановление Верховного Совета Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 г. № 420-ХІІ «О статусе и структуре управления города Ташкента – столицы Республики Узбекистан»<sup>22</sup>. Представляется, что данное постановление устарело или утратило силу, так как 17 августа 2018 г. был принят Указ Президента Республики Узбекистан «О правовом эксперименте по внедрению особого порядка управления в городе Ташкенте»<sup>23</sup>. Данный эксперимент предполагает коренное реформирование системы управления города Ташкента. Содержание дорожной карты по коренному реформированию системы управления города Ташкента совпадает с подходами, заложенными в законах о статусе столиц Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана. Кабинету министров Республики Узбекистан рекомендовано с учетом международного опыта

<sup>22</sup> Указанное постановление отсутствует в свободном доступе, а также на портале Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан, официальном сайте хокимията города Ташкента, Правительственном портале Республики Узбекистан. Документ имеется только в платных информационных системах (например, [norma.uz](http://norma.uz)). Для получения документа были направлены письма в официальный сайт хокимията города Ташкента и администраторам портала [norma.uz](http://norma.uz), ответ в настоящее время не получен.

<sup>23</sup> О правовом эксперименте по внедрению особого порядка управления в городе Ташкенте : указ Президента Республики Узбекистан от 17 августа 2018 г. № УП-5515 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/acts/3871319> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>20</sup> См.: Третьякова О. Д. Юридическая конвергенция : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2012. С. 14.

<sup>21</sup> Решение Совета глав государств СНГ «О развитии и укреплении межпарламентского сотрудничества стран Содружества Независимых Государств» // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 23.04.2021).

внести проект закона Республики Узбекистан «О статусе столицы Республики Узбекистан»<sup>24</sup>.

Закон Азербайджанской Республики от 13 июня 2000 г. № 892-IQ «О территориальном устройстве и административно-территориальном делении» предусматривает положение, в соответствии с которым статус столицы Азербайджанской Республики – города Баку устанавливается соответствующим Законом Азербайджанской Республики. Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 г. № 698-IQ «О статусе муниципалитетов» не содержит положений, связанных с регулированием статуса столицы. Мониторинг баз правовых данных, а также различных новостей, связанных с городом Баку, дает основание предполагать, что закон, регулирующий статус столицы Азербайджана, не был принят<sup>25</sup>. Более того, 9 марта 2021 г. была опубликована информация, что депутат парламента Азербайджана готовит законопроект «О статусе Баку»<sup>26</sup>.

Азербайджан является единственным государством – членом Совета Европы, в котором не создан представительный орган местного самоуправления, не избирается мэр города, это подтверждается сведениями из средств массовой информации. В связи с этим Конгресс местных и региональных властей Совета Европы отмечал в 2012 г., что Азербайджан не выполнил обязательства, добровольно принятые им после ратификации Европейской хартии местного самоуправления<sup>27</sup>.

В соответствии с Законом Республики Армения от 9 декабря 2019 г. № ЗР-252 «О территориальном управлении» в Ереване осуществля-

ется территориальное управление, особенности которого устанавливаются Законом «О местном самоуправлении в городе Ереване». Согласно Закону Республики Армения «Об административно-территориальном делении Республики Армения», в областях и городе Ереване осуществляется государственное управление, а в общинах – местное самоуправление. В соответствии с Законом Республики Армения от 15 января 2009 г. № ЗР-5 «О местном самоуправлении в городе Ереване» Ереван является муниципалитетом. Закон «О местном самоуправлении в городе Ереване» не содержит формулировок, обусловленных столичным статусом. Какие-либо гарантии, обусловленные столичным статусом, отдельно не регламентированы, кроме передачи имущества Еревану на праве собственности. Территориальное управление в Ереване осуществляет Министерство территориального управления Республики Армения. Определенные функции территориального управления в Ереване могут передаваться другим республиканским органам исполнительной власти постановлением Правительства Республики.

Представляется важным рассмотрение вопроса о порядке наделения полномочиями руководителей исполнительной власти в странах Содружества. Есть группа государств, в которых назначение на должность руководителей исполнительных органов в столицах и освобождение их от должности осуществляется Президентом (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). Такой порядок наделения полномочиями свидетельствует о низкой степени самостоятельности административно-территориальной единицы и повышенном внимании органов государственной власти. В других государствах (Армения, Кыргызстан, Республика Молдова, Украина) мэр или генеральный примар, или городской голова наделяются полномочиями по итогам выборов.

Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» содержит ссылку на закон, устанавливающий особое регулирование в вопросах местного самоуправления в городе Алматы<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан : закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-II (с изм. и доп. по состоянию на 12.03.2021) // Информационная система «ПАРАГРАФ». URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_](https://online.zakon.kz/document/?doc_)

<sup>24</sup> В настоящее время на портале Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан соответствующий закон отсутствует.

<sup>25</sup> Закон, регламентирующий статус столицы Азербайджана или особенности местного самоуправления в Баку отсутствует в Единой электронной базе правовых актов Министерства юстиции Республики Азербайджан (<http://www.e-qanun.az/>), в информационных системах «ПАРАГРАФ» (<https://online.zakon.kz/Lawyer>), «Законодательство стран СНГ» (<https://base.spinform.ru/>).

<sup>26</sup> Депутат Милли Меджлиса готовит законопроект «О статусе Баку» // Информационное агентство «Report». URL: <https://report.az/ru/milli-mejlis/deputat-milli-medzhilisa-gotovit-zakonoproekt-o-statuse-baku/> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>27</sup> Местная и региональная демократия в Азербайджане : резолюция 345 (2012) Конгресса местных и региональных властей // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/168071a538> (дата обращения: 20.04.2021).



Город Алматы является городом республиканского значения<sup>29</sup>. Наконец, положения Конституции Республики Кыргызстан сформулированы таким образом, что установление специального правового регулирования для города Бишкека обусловлено не статусом столицы, а статусом города республиканского значения. Закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2013 г. № 219 «О статусе города Ош» построен аналогичным образом с законом, регулирующим статус города Бишкека, имеется много схожих положений. Более того, в ряде конституций, как было рассмотрено выше, столицы отдельно в перечне административно-территориальных единиц могут не выделяться. Представляется, что указанные обстоятельства свидетельствуют о размывании статуса столицы, равнозначности столичного города и других городов.

В заключение необходимо рассмотреть вопрос соотношения территориального или государственного управления и местного самоуправления, исходя из законодательства стран Содружества. В Азербайджане в городе Баку осуществляется территориальное управление, местное самоуправление представлено только на уровне муниципалитетов, образованных в составе столицы. Закон Республики Армения от 15 января 2009 г. № ЗР-5 «О местном самоуправлении в городе Ереване» предусматривает осуществление в городе Ереване территориального управления и местного самоуправления<sup>30</sup>. В столице Беларуси – городе Минске осуществляется местное управление и самоуправление (Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 410-3 «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска»). Согласно Закону Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» на территории административно-территориальных единиц осуществляется местное государственное управление и самоуправление. В столице Кыргызстана – городе Бишкеке осуществляется

государственное управление и местное самоуправление<sup>31</sup>. Согласно Закону Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел» местное самоуправление осуществляется именно на этом уровне<sup>32</sup>. В столице Туркменистана – городе Ашхабаде действует государственное управление и местное самоуправление. На территории столицы Узбекистана – города Ташкента осуществляется государственное управление и местное самоуправление, аналогичное регулирование предлагается Указом Президента Республики Узбекистан от 17 августа 2018 г. № УП-5515 «О правовом эксперименте по внедрению особого порядка управления в городе Ташкенте»<sup>33</sup>. Наконец, в городе Киеве осуществляется как управление, так и местное самоуправление<sup>34</sup>. Приведенные положения указывают на огосударствление местного самоуправления, снижение степени самостоятельности органов местного самоуправления. Исследователи отмечают, что формируется административная модель местного самоуправления, где исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти испытывают на себе непосредственное влияние исполнительных органов государственной власти<sup>35</sup>. Степень контроля государственной власти над территорией и людьми, проживающими в столице, является одним из факторов, определяющих роль столицы<sup>36</sup>. Исключение составляет сложившееся правовое регулирование в городе Кишиневе, где осуществляется публичное управление, однако пред-

id=1021546#pos=5;-106 (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>29</sup> Об особом статусе города Алматы : закон Республики Казахстан от 1 июля 1998 г. № 258-I (с изм. и доп. по состоянию на 12.03.2021) // Информационная система «ПАРАГРАФ». URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1009786#pos=2;-106](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1009786#pos=2;-106) (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>30</sup> URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3484&lang=rus> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>31</sup> О статусе столицы : закон Кыргызской Республики от 12 декабря 2013 г. № 218. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205092> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>32</sup> URL: <https://medt.tj/documents/main/normativno-pravovie-akti/zakonodatelnie-akti/ru/02550-ru.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>33</sup> URL: <https://lex.uz/acts/3871319> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>34</sup> О столице Украины – городе-герое Киеве : закон Украины от 15 января 1999 г. № 401-XIV // Информационная система «Континент». URL: [http://continent-online.com/Document/?doc\\_id=30460622&show\\_di=1#pos=4;-122](http://continent-online.com/Document/?doc_id=30460622&show_di=1#pos=4;-122) (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>35</sup> См.: Чихладзе Л. Т. Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти в государствах – участниках СНГ // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ispolnitelno-rasporyaditelnye-organy-munitsipalnoy-vlasti-v-gosudarstvah-uchastnikah-sng-1> (дата обращения: 20.06.2021).

<sup>36</sup> См.: Готтман Ж. Столичные города // Логос. 2013. № 4 (94). С. 15–38.



ставляется, что речь идет именно о местном самоуправлении<sup>37</sup>.

Таким образом, содержание норм конституций, касающихся вопросов о статусе столицы, в большей степени, указывает на некоторое размытие столичного статуса, приравнивание столиц к областям и аналогичным административно-территориальным единицам, лишь в отдельных случаях свидетельствует об особом статусе или повышенном внимании органов государственной власти к столицам.

Правовое регулирование статуса столиц в странах Содружества, как правило, дополняется законами о статусе столиц, которые приняты не во всех государствах. Содержание специальных законов указывает на особый статус столицы, предоставление гарантий и дополнительных материальных, и финансовых в связи с осуществлением столичных функций, наделением столицы ролью центра государства. Более пристальное внимание государственной власти к столицам характеризуется установлением особенностей обеспечения безопасности и общественного порядка, регламентации проведения массовых мероприятий, особенностей въезда, движения транспорта, санитарно-эпидемиологических мер, а также требований к генеральному плану столиц. Тем не менее, на практике имеет место придание особого статуса и равноценных привилегий и другим городам рассматриваемых государств. Содержание правового регулирования в Республике Молдова существенно отличается от аналогичных законов других стран Содружества. Соответствующие законы Армении и Украины также предлагают иное регулирование статуса столицы.

Рассмотрение вопросов о порядке наделения полномочиями руководителей исполнительной власти и о соотношении территориального или государственного управления и местного самоуправления в столицах стран Содружества позволяет сделать вывод, что в большинстве стран СНГ имеет место огосударствление местного самоуправления, а также снижение степени самостоятельности органов местного самоуправления в столицах, что также может свидетельствовать о повышенном внимании органов государ-

ственной власти к столичным городам.

В рамках исследования выявлено, что в законах о статусе столиц Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Украины (значительная часть стран Содружества) имеется много аналогичных (вплоть до тождественности формулировок) положений. Наличие тождественных положений объясняется общей тенденцией конвергенции правовых систем и формирования единого правового пространства Содружества, одним из направлений которых является унификация законодательства. Представляется, однако, что вопросы правового регулирования статуса столицы не могут быть «слепо» заимствованы, а должны предполагать учет особенностей складывающихся общественных отношений в рассматриваемой сфере.

### Библиографический список

*Готтман Ж.* Столичные города // *Логос*. 2013. № 4 (94). С. 15–38.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2010. 896 с.

*Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для вузов. М. : Статут, 2013. 520 с.

*Нечкин А. В.* Конституции стран СНГ и других постсоциалистических государств : сравнительно-правовой обзор // *Российское право : образование, практика, наука*. 2018. № 5 (107). С. 81–91.

*Таболин В. В.* Столицеведение : правовые подходы к исследованию // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2020. № 8. С. 3–9.

Территория в публичном праве / И. А. Аленбастрова [и др.]. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2013. 320 с.

*Третьякова О. Д.* Юридическая конвергенция : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2012.

*Чихладзе Л. Т.* Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти в государствах – участниках СНГ // *Вестник Моск. ун-та МВД России*. 2013. № 5. С. 52–57.

### References

*Gottman G.* Capital-cities // *Logos*. 2013. № 4 (94). P. 15–38.

Constitutional (state) law of foreign countries General part: Book for universities / managing editor. B. A. Strashun. M. : Norma INFRA-M Publishing House, 2010. 896 p.

*Mishin A. A.* Constitutional (state) law of foreign countries. Textbook for high schools. M. : Statut, 2013. 520 p.

*Nechkin A. V.* Constitutions of the CIS countries

<sup>37</sup> О статуте муниципия Кишинэу : закон от 17 июня 2016 г. № 136. URL: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=111918&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ru) (дата обращения: 20.04.2021).

and Other Post-Socialist States: A Comparative Legal Review // Russian law: education, practice, science. 2018. № 5 107. P. 81–91.

*Tabolin V. V.* Country capital studies: legal approaches to research // State Power and Local Self-government. 2020. № 8. P. 3–9.

Territory in Public Law / I. A. Alebastrova [et al.]. M. : Norma INFRA-M Publishing House, 2013. 320 p.

*Tret'yakova O. D.* Legal convergence : abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences. Vladimir, 2012.

*Chihladze L. T.* Executive administrative organs of municipal authority in the participating states of the CIS // Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. № 5. P. 52–57.

---

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

**Сафин И. Н.**, аспирант Департамента публичного права

E-mail: safin.in2@gmail.com

*Поступила в редакцию: 23.06.2022*

**Для цитирования:**

*Сафин И. Н.* Правовое регулирование статуса столиц в зарубежных странах Содружества Независимых Государств // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 1 (52). С. 94–103. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/94-103>.

National Research University «Higher School of Economics»

**Safin I. N.**, Post-graduate Student of School of Public Law

E-mail: safin.in2@gmail.com

*Received: 23.06.2022*

**Recommended citation:**

*Safin I. N.* Legal regulation of the capital-cities' status in foreign countries of the Commonwealth of Independent States // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 1 (52). P. 94–103. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/94-103>.